



# Секретариат

Distr.  
LIMITED

ST/SG/AC.6/1997/L.6  
30 April 1997  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

ГРУППА ЭКСПЕРТОВ ПО ПРОГРАММЕ  
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ  
В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ И ФИНАНСОВ

Тринадцатое совещание  
27 мая–4 июня 1997 года

## ПАРТНЕРСТВО ГОСУДАРСТВЕННОГО И ЧАСТНОГО СЕКТОРОВ: СОЗДАНИЕ БЛАГОПРИЯТНЫХ УСЛОВИЙ ДЛЯ РАЗВИТИЯ

Доклад, подготовленный Секретариатом

### СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
ВВЕДЕНИЕ . . . . .	1 - 4	2
I. РАСТУЩИЕ ВОЗМОЖНОСТИ В ЧАСТНОМ СЕКТОРЕ . . . . .	5 - 28	3
A. Приватизация . . . . .	5 - 15	3
B. Передача работ на подряд . . . . .	16 - 21	6
C. Конверсия военно-промышленного комплекса . . . . .	22 - 28	9
II. РАСШИРЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ДЛЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА . . . . .	29 - 50	
11		
A. Диалог между государственным и частным секторами . . . . .	29 - 39	11
B. Поощрение предпринимательской деятельности и функционирования малых предприятий . . . . .	40 - 50	14
III. ПООЩРЕНИЕ КОНКУРЕНЦИИ И ДРУГИХ ФОРМ СОЦИАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ . . . . .	51 - 58	19
IV. РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНОГО СООБЩЕСТВА . . . . .	59 - 64	21

ST/SG/AC.6/1997/L.6

Russian

Page 2

97-11551.R 060597 130697

/ ...

/ ...

## ВВЕДЕНИЕ

1. Многие сегодня считают, что решить проблему плохого государственного управления просто: правительства должны передать свои функции частному сектору, который будет действовать гораздо эффективнее. Они заявляют, что в партнерстве нет необходимости и что речь должна идти лишь о передаче функций. В настоящем документе мы попытаемся доказать, что это лишь часть ответа, что правительства должны играть в будущем более видимую роль и что они будут играть эту роль, ориентируясь на все более активное сотрудничество с частным сектором.

2. Партнерство между государственным и частным секторами подразумевает наличие общего представления о совместных целях, готовность перераспределить обязанности за их достижение, постоянный диалог между государственным и частным секторами в отношении того, что необходимо сделать для реализации этих целей, а также благоприятную политическую и организационную основу. Партнерство выходит за рамки деловых интересов и охватывает все области государственной политики, включая образование, здравоохранение, права человека, иммиграцию и гражданство, науку и технику, внешние сношения, искусство и культуру. Наблюдается повсеместная тенденция к расширению числа участников государственного управления за счет укрепления механизма взаимодействия между государственными и негосударственными субъектами.

3. Этот вопрос имеет важные политические аспекты. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 50/225 от 19 апреля 1996 года подтвердила, что демократия и транспарентные и подотчетные системы управления представляют собой необходимые предпосылки устойчивого социального развития, ориентированного на человеческий фактор. Расширение числа участников укрепляет демократию, обеспечивая большее внимание со стороны правительства к пользователям государственных услуг и более открытый, транспарентный и подотчетный характер государственного управления. Создаются новые механизмы, такие, как административные трибуналы, канцелярии омбудсменов, совместные комитеты и хартии прав граждан (или пользователей, "клиентов" или "потребителей" государственных услуг), что, как правило, повышает подотчетность и ответственность государственных учреждений, которые непосредственно взаимодействуют с населением, перед теми, на ком оказывается их деятельность. Эта "прямая" подотчетность дополняет косвенную подотчетность учреждений через политический механизм перед законодательными органами и главами государств и, при демократическом режиме, перед избирателями.

4. В настоящем документе партнерство рассматривается с точки зрения реализации национальных экономических целей с акцентом на ряд новаторских примеров партнерства и некоторые возникающие в связи с этим важные вопросы. Настоящий документ состоит из четырех основных разделов, в которых соответственно рассматриваются растущие возможности в частном секторе, внешние условия, способствующие предпринимательству, поощрение конкуренции и социальное регулирование, а также заключительного раздела, в котором кратко говорится о роли международного сообщества в связи с изложенными выше проблемами.

### 1. РАСТУЩИЕ ВОЗМОЖНОСТИ В ЧАСТНОМ СЕКТОРЕ

#### A. Приватизация

5. Проведение британского эксперимента в начале 80-х годов послужило толчком к активной реализации во всем мире программ крупномасштабной приватизации. Это явление изменило соответствующие роли государственного и частного секторов во всем мире. Проекты и деятельность

в секторах, которые до этого были государственными монополиями, включая физическую инфраструктуру и социальные сферы, все шире финансируются и/или управляются частными компаниями на основе согласованных программ и заключенных контрактов. Существует целый спектр путей освобождения государства от определенных функций в производительной сфере и привлечения к их выполнению частных компаний, включая передачу работ на подряд (также называемая внешним подрядом, контрактами на услуги или альтернативным оказанием услуг) (см. пункты 16–21 ниже), строительство "под ключ", контракты на управление, аренду, концессии/строительство – эксплуатацию – передачу, частичное изъятие инвестиций/создание совместных предприятий и полное изъятие инвестиций. Особо важным видом изъятия инвестиций в странах, переживающих постконфликтный период, является конверсия военных сооружений и перевод персонала и промышленности на гражданские рельсы (см. пункты 22–28).

6. С точки зрения доли ВВП, производимой частными компаниями, наиболее быстрыми темпами приватизация проводилась в странах Восточной и Центральной Европы. В докладе ЕБРР по странам с переходной экономикой (ЕБРР, 1994 год) рассматривалась приватизация в 25 странах Восточной и Центральной Европы и Центральной Азии. В этих странах доля частного сектора к середине 1994 года возросла до 40 процентов, причем лидирующее положение занимала Чешская Республика, где эта доля возросла с 3 процентов в 1986 году до 65 процентов (см. оценку по другим странам у Милановича, 1989 год). Основной причиной роста доли частного сектора в странах с переходной экономикой было не изъятие инвестиций из государственных предприятий, как можно было ожидать, а ускоренный рост частных предприятий по сравнению с государственным сектором. Либерализация экономической политики наряду с созданием твердой правовой основы для защиты частной собственности проложили дорогу для быстрого становления частных предприятий в этих странах.

7. В одном из последних исследований Всемирного банка (1995 год) подтверждается тот факт, что в развивающихся странах основным фактором приватизации также является рост частного сектора. Случай фактического изъятия инвестиций весьма немногочисленны (менее 3 на страну за год), и поэтому рост доли частного сектора в большей степени объясняется ускоренным ростом частного сектора по сравнению с государственным, а не передачей предприятий из государственной собственности в частные руки. Можно ожидать сохранения этой тенденции, поскольку на государственные предприятия приходится все меньшая доля валовых внутренних инвестиций.

8. Для большинства развивающихся стран одним из необходимых предварительных условий осуществления любой программы является четкое формулирование целей приватизации и программ развития частного сектора. В этой связи необходимо с самого начала создать или разработать набор законодательных, нормативных и организационных механизмов, непосредственно связанных с осуществлением программы. Другим важным предварительным условием осуществления и поддержки программ является подготовка высококвалифицированных национальных технических кадров для обеспечения контроля и регулирования деятельности по приватизации и выполнению программ развития частного сектора. Эти кадры будут отвечать прежде всего за подготовку справочной базы для оценки стоимости приватизируемых предприятий, а также за подбор квалифицированного персонала для проведения этой приватизации и оценки последствий осуществления данной программы, например для занятости.

9. Большинство правительств рассматривает удовлетворение основных потребностей малоимущих слоев населения в качестве одной из ключевых политических и экономических целей. Поскольку изменение экономического баланса может ухудшить распределение доходов в краткосрочной перспективе, укрепление системы социальной защиты способствует формированию положительного общественного мнения о данной программе. Создание целевых систем социальной защиты является составным элементом процесса экономического развития страны или перехода к рыночной

экономике. Чтобы эти системы защиты были действительно эффективными, они не должны рассматриваться как подменяющие собой другие более важные направления национальной политики в области образования, первичного медико-санитарного обслуживания и борьбы с болезнями. Системы социальной защиты должны, скорее, обеспечивать лишь временную и ограниченную помощь в условиях структурной безработицы.

10. Частой проблемой при приватизации путем изъятия инвестиций является занижение стоимости. Правительства, как правило, занижают стоимость государственных предприятий и продают их слишком дешево, и в ряде стран это было связано с коррупцией, в результате чего отношение к приватизации стало негативным. Существует как ряд вполне оправданных причин занижения стоимости, так и некоторые неоправданные причины, и поэтому важно уяснить разницу между ними. В условиях неопределенности на рынках капитала эмиссионная цена акций обычно устанавливается ниже ожидаемой рыночной цены после выпуска, с тем чтобы уменьшить риск неразмещения и избежать необходимости в андеррайтинге. Многие правительства пытаются обеспечить корректность приватизации за счет широкого распределения прав собственности. Это отчасти корректирует последствия любого занижения (или завышения) стоимости и способствует более справедливому распределению активов и последующего дохода. С другой стороны, это ведет к размытию контроля со стороны тех, кто имеет наилучшие планы будущего развития предприятия. Это снижает дивиденд эффективности. В Шри-Ланке правительство предпочло продать 60 процентов акций каждого предприятия одному отвечающему необходимым требованиям покупателю и широко распределить лишь меньшинство акций, успешно обеспечив тем самым реализацию целей как эффективности, так и справедливости.

11. Одним из ключевых вопросов для стран с переходной экономикой остается вопрос о том, как сбалансировать интересы эффективности и справедливости. Справедливость требует распределения государственных активов между гражданами в целом, а не только между теми, кто способен заплатить за них наивысшую цену благодаря своему (зачастую незаконному) обогащению при прежнем режиме. Это означает бесплатное или почти бесплатное распределение акций, как это имело место в ряде схем с использованием ваучеров. С другой стороны, эффективность требует, чтобы действенный контроль над активами находился в руках тех, кто имеет предпринимательские планы в отношении наиболее продуктивного их использования. Для этого предприятия должны продаваться тем, кто предлагает наивысшую цену, и потенциальные предприниматели должны иметь возможность заимствовать средства. Если купля-продажа ваучеров разрешена и механизм их продажи существует, то можно ожидать, что права собственности в конечном счете окажутся сосредоточены в руках тех, кто их наиболее высоко оценит. Хотя это приводит к тому, что права собственности вновь попадают в одни руки, цель обеспечения справедливости все же достигается, поскольку первоначальные держатели ваучеров продают их по той более высокой цене, которую за них готовы заплатить конечные владельцы ваучеров. Теоретически от этого процесса концентрации прав собственности выгадывают все. Однако успех этой модели зависит от наличия продуманного акционерного законодательства и норм, регулирующих функционирование рынков капитала: на практике менеджеры блокируют формирование сильных механизмов внешнего руководства. Польша пытается создать механизм эффективного руководства менеджерами корпораций через профессионально управляемые национальные инвестиционные фонды.

12. Изучение процесса приватизации показало, что более низкие темпы приватизации в бедных странах объясняются двумя общими причинами: а) относительно большей трудностью приватизации в условиях, когда уровень внутренних сбережений является низким; и б) отсутствием квалифицированных кадров и развитых учреждений в областях банковского дела, управления, бухгалтерского учета и права. Это ограничивает возможности стран с переходной экономикой и наименее развитых стран тем сильнее, чем больше разрыв между их потребностями и

возможностями. Фактически темпы развития этой институциональной инфраструктуры определяют оптимальные темпы приватизации (Меткалф и Амбрус-Лакатос, 1991 год). Если форсировать приватизацию, доведя ее темпы до уровня, превышающего институциональные и профессиональные возможности страны, то вполне вероятно, что она не даст ожидаемых выгод или будет носить неустойчивый характер. В качестве примера можно назвать первые попытки Чили и Бангладеш в области приватизации. В настоящее время все международное сообщество признает, что параллельно с реформой в области политики необходимо обеспечивать развитие институциональной базы и людских ресурсов и что этот процесс рассчитан на среднесрочную или долгосрочную перспективу (см. раздел Е ниже).

13. Темпы приватизации в некоторых странах, таких, как Шри-Ланка, определялись в основном давлением со стороны международных учреждений-доноров (когда приватизация выдвигалась в качестве условия предоставления помощи) и интересами внутреннего рынка капитала. К сожалению, это имело негативные последствия, такие, как заниженные цены для покупателей и практически полное отсутствие внимания к обеспечению транспарентности. В Шри-Ланке это привело к обвинениям в нарушениях, публичным протестам и замедлению хода осуществления программы приватизации в середине 1992 года (Келегама, 1997 год).

14. Разумеется, проблема отсутствия транспарентности является более актуальной при прямой продаже предприятия единственному покупателю, чем при эмиссии акций для реализации на фондовых рынках, где обычно действуют подобно разработанные правила в отношении представления информации. Прямые продажи предприятий имели политические последствия в Шри-Ланке, Мексике и других странах. Правительства, как правило, начинают с процедуры проведения торгов, которая призвана обеспечить всем потенциальным покупателям достаточные и равные возможности для представления своих индивидуальных предложений, и затем предпочтение отдается тому участнику, который предложил наивысшую цену и отвечает всем оговоренным условиям. Даже в тех случаях, когда такие торги достигают своей цели, они, как правило, представляют собой лишь отправную точку в длительных переговорах по выработке окончательной договоренности и передаче предприятия. Именно на этом этапе может быть утрачена транспарентность, поскольку условия, выдвигаемые уже после представления предложений, могут полностью изменить их расстановку. Во многих случаях правительства изменяют условия, указанные на момент проведения торгов, или дают обязательства по защите внутреннего рынка компании, гарантированию сбыта или предоставлению других политических стимулов. Тот факт, что эти переговоры всегда проводятся за закрытыми дверями, не способствует укреплению уверенности общественности в том, что заключена наилучшая возможная сделка.

15. Кампания по информированию и просвещению общественности по вопросу о программе приватизации является одним из важных компонентов ее общего успеха, однако ее недостаточно для обеспечения поддержки со стороны общественности. Транспарентность касается условий отдельных операций. Простое требование обязательной публикации окончательного контракта без указания любых данных, составляющих коммерческую тайну, и всех предложений и критериев оценки (как это делается, например, в Гане) обладает важными преимуществами: во-первых, это защитит участников переговоров от обвинений в нарушениях (или, с другой стороны, обеспечит четкую основу для их подотчетности); а во-вторых - это поможет избежать ненужных подозрений, обвинений, расследований и задержек.

#### В. Передача работ на подряд

16. Параллельно с решением задачи передачи части государственных предприятий в частную собственность и/или управление, правительства анализируют свои собственные расходы на центральном и местном уровнях в целях выявления видов деятельности, передача которых на

условиях подряда частным фирмам могла бы обусловить сокращение расходов из государственной казны и повышение качества для пользователей. "Альтернативное оказание" государственных услуг открывает возможности, которые изучаются правительствами многих стран. Широко распространенной практикой является предоставление государственным учреждениям таких услуг, как уборка служебных помещений, услуги в области общественного питания, содержание зданий и территорий, типографские и юридические услуги и сдача в аренду автотранспортных средств. Государственные учреждения широко применяют практику передачи на подряд таких, в частности, услуг, как сбор и удаление твердых отходов, уборка и освещение улиц, содержание дорог и строительство почти всех объектов инфраструктуры. В меньших масштабах передаются на подряд такие "превентивные" услуги, как содержание тюрем и исправительных учреждений (такие услуги переданы на подряд в Австралии, Соединенном Королевстве и некоторых штатах Соединенных Штатов Америки), а также контроль за состоянием окружающей среды (например, за соблюдением водных стандартов в Чили) и сбор налогов (в Чаде и Индонезии). Стесненные в средствах правительства ряда стран передают на подряд наемникам даже функцию обороны, хотя большинство демократических стран предпочитают не возлагать функцию обеспечения национальной безопасности на частные армии.

17. Если задача государства является чисто экономической, то есть заключается в предоставлении качественных государственных услуг при наименьших возможных затратах, то решение о передаче данного вида услуг на подряд зависит от того, является ли цена, предлагаемая подрядчиком, с учетом расходов на административное обслуживание подряда ниже общей суммы расходов на оказание таких услуг, как и прежде, собственными силами. Такой простой расчет предполагает, что в каждом конкретном случае должно приниматься отдельное решение о передаче работ на подряд, даже если общая политика ориентирована в этом направлении. Об этом правиле зачастую забывают, в особенности о необходимости включения в эти расчеты расходов на административное обслуживание подряда. Даже в промышленно развитых странах немногие государственные учреждения имеют представление о том, какие средства они затрачивают на предоставление и административное обслуживание подряда и контроль за его исполнением, хотя, согласно одному из исследований, эти расходы в сумме составляют в среднем 16 процентов от стоимости подряда при широком разбросе показателей для различных видов услуг (Стивенс, 1984 год). При более углубленном анализе следует также учитывать ликвидацию активов, в которых более нет необходимости, и расходы на перераспределение персонала (Прэйдженер, 1992 год). Для правительств многих стран кадровые последствия имеют крайне важное значение, поскольку долгосрочная передача работ на подряд предполагает перевод персонала с государственной службы в положение независимого подрядчика или в штат подрядчика. Правительства могут ставить перед подрядчиком в качестве условия передачи работ на подряд требование о принятии подрядчиком на баланс основных фондов и включении в штаты сотрудников, ранее находившихся на государственной службе. Могут возникать также расходы на переподготовку персонала, выплату выходных пособий и компенсации в связи с утратой гарантий занятости.

18. Исследователи почти единодушны в своих выводах в том, что в таких странах, как США и Соединенное Королевство, в которых наиболее широко практикуется передача работ на подряд, это экономит средства без потери качества, при этом даже происходит его повышение. Экономия, как правило, составляет от 20 до 30 процентов от суммы прежних расходов на предоставление услуг правительством (Савас, 1992 год), несмотря на требование (в Соединенных Штатах) о том, чтобы подрядчики выплачивали своим работникам вознаграждение в размере не ниже преобладающего уровня заработной платы. Вместе с тем развивающиеся страны и страны с переходной экономикой не должны ожидать экономии такого же масштаба, если только не существует острой конкуренции между потенциальными подрядчиками. Чем меньше конкуренция, тем меньше потенциальная экономия в результате перехода к конкурсным торгам. Выигрыш может выражаться не столько в снижении затрат, сколько в повышении качества: на Яマイке передача на

подряд услуг в области общественного питания в больницах фактически привела к повышению государственных расходов в связи со значительным повышением норм.

19. Одним из альтернативных вариантов предоставления услуг является совершенствование существующих услуг и переход к "внутреннему подряду". Внутренним подрядчикам всегда должна предоставляться возможность пересмотра и перестройки их деятельности в целях повышения их эффективности, при необходимости посредством их административного отделения в целях повышения гибкости, как, например, в случае с "исполнительными учреждениями" в Соединенном Королевстве, Австралии, Новой Зеландии и Сингапуре. Перспектива потери работы в результате ее передачи внешнему учреждению стимулирует новаторское мышление и порождает готовность реформировать устаревшие методы работы. На практике предоставляемые по результатам конкурсных торгов контракты во многих случаях присуждаются внутреннему подрядчику. В Соединенных Штатах федеральные правительственные учреждения выигрывают торги на получение подряда в 40 процентах случаев (доклад Председателя Комиссии по приватизации, 1988 год). В Соединенном Королевстве, где местные власти в соответствии с законом должны организовывать конкурсные торги для предоставления контрактов на обслуживание, внутренним подрядчикам в настоящее время присуждается большинство всех контрактов<sup>1</sup>. Повышение эффективности и экономии достигается не за счет самой приватизации, а за счет обеспечения конкуренции. Экономия существует, пока существует конкуренция.

20. Одно из главных преимуществ, связанных с подготовкой к передаче работ на подряд, заключается в том, что государственные учреждения вынуждены, зачастую впервые, конкретно и точно определять в контролируемой форме, какие они предоставляют услуги, кому и в соответствии с какими стандартами. Таким образом, даже если данный вид услуг в конечном счете не передается на подряд, производится сбор ценной информации для улучшения планирования и контроля.

21. В развивающихся странах обычно существуют следующие пять основных препятствий на пути развития системы передачи государственными учреждениями работ на подряд:

а) отсутствие политического руководства для обеспечения такого сотрудничества между государственным и частным секторами и принятия мер для его формирования, зачастую несмотря на политическую и профсоюзную оппозицию и сопротивление со стороны заинтересованных кругов в гражданской службе;

б) отсутствие достаточного числа фирм для проведения конкурсных торгов. Это может быть обусловлено установленной государством монополией, которая может быть устранена посредством deregulation, либо это может быть простым следствием традиционной в прошлом практики предоставления соответствующих услуг только государством, в результате чего ни один предприниматель не пытался конкурировать в этой области. Первый шаг заключается в анализе возможностей потенциальных подрядчиков. В отсутствие достаточной конкуренции правительство может разделить работу (например, по географическому признаку) между внешними подрядчиками и внутренними подразделениями, как это сделано, например, в городе Богота, Колумбия, где сбором твердых отходов занимаются как государственные, так и частные учреждения, при этом на частную фирму возложена задача осуществлять контроль за деятельностью всех учреждений<sup>2</sup>. Продолжение предоставления государством по крайней мере части услуг обеспечивает поступление непосредственной информации о расходах и технологических изменениях и тем самым дает определенную защиту от взвинчивания цен подрядчиками;

с) недостаточный административный потенциал для разработки контрактов, ведения по ним переговоров и контроля за их исполнением на основе беспристрастного и не допускающего

подкупа подхода, для организационного оформления товариществ и обеспечения функционирования подрядчиков в интересах широкой общественности при сохранении независимости и недопущении коллизии интересов или оказания влияния на характер принимаемых решений;

д) обусловливаемая подрядом организационная необходимость обеспечения независимости подразделения, занимающегося контрактами, от оперативных подразделений (проблема недопущения круговой поруки); если эти подразделения входят в состав одного министерства или если в них работают бывшие коллеги, то между ними возможенговор. Даже в отсутствие говора необходимо обеспечивать, чтобы внутренние подразделения не занижали цену для получения подряда, будучи уверены в том, что потери на контракте будут покрыты правительством;

е) недостаточно полные или ненадежные данные учета, не позволяющие выносить обоснованные решения, например, в отношении экономических аспектов передачи работы на подряд. Поскольку почти повсеместно государственный учет ведется на основе оперативно-бухгалтерского, а не количественно-суммового метода, стоимость внутренних операций, по всей видимости, занижается.

#### С. Конверсия военно-промышленного комплекса

22. Сферу конверсии военно-промышленного комплекса можно разделить на пять областей, а именно: а) военную промышленность; б) военные объекты; с) НИОКР; д) демобилизацию; и е) запасы оружия. Конверсия в этих областях сопряжена с разными задачами и возможностями и протекает по-разному в промышленно развитых странах, странах с переходной экономикой и развивающихся странах. В виде внедрения технологии в гражданском секторе конверсия открывает огромные возможности для развития частного сектора. Фактически конверсия может быть частью более широких преобразований в обществе, как, например, в Анголе, Боснии и Герцеговине, Вьетнаме, Гватемале, Египте, Зaire, Камбодже, Панаме, Южной Африке и Эфиопии. Таким образом, процесс структурной перестройки военно-промышленного комплекса для его перевода на выпуск гражданской продукции является сложным и динамичным.

23. Как и в случае любой приватизации, поступательное осуществление инициатив по конверсии возможно лишь в благоприятных политических, правовых, экономических и социальных условиях. Во многих случаях наблюдается географическая концентрация военных объектов и отраслей. Это усугубляет последствия конверсии для тех, кто связан с такими объектами и отраслями, и членов их семей, особенно на местах, а именно мужчин и женщин из числа военнослужащих, рабочих, руководителей, местных частных поставщиков, местных властей и т.д. Устойчивая конверсия может лишь выиграть от активного вовлечения всех, кто связан с военно-промышленным комплексом, на местах в установление приоритетов в рамках будущих совместных инициатив государственного и частного секторов в промышленности, сферах услуг, научных исследований, образования, профессиональной подготовки и т.д., о чем свидетельствуют примеры конверсии базы в бухте Субик в Филиппинах и объектов в Европе и Соединенных Штатах, когда все связанные с ВПК участники на различных уровнях были организованы в совместные товарищества в целях решения проблем, связанных с освоением и застройкой территории закрытых баз и перестройкой оборонной промышленности. В целом конверсия имеет больше шансов на успех, когда она комплексно увязана с развитием страны или региона.

24. Поскольку главным ресурсом в рамках конверсии являются кадры, участие работников и руководителей военных объектов и отраслей в планировании и осуществлении конверсии может иметь более важное значение, чем перераспределение физических активов. Как правило, в военных отраслях и на военных объектах работают одни из лучших технических специалистов

страны. Эти людские ресурсы являются важным компонентом практически осуществимого перехода к устойчивой деятельности, требующей высококвалифицированных кадров, и представляют собой пул кандидатов в руководители и предприниматели частного сектора.

25. Учреждению государственно-частных товариществ может способствовать поощрение диалога и достижение консенсуса между всеми, кто связан с соответствующими предприятиями и объектами, поскольку это расширяет возможности тех, кого непосредственно затрагивает процесс конверсии, и содействует укреплению солидарности между ними. Значительным стимулом к конверсии может быть расширение существующих сетей в целях охвата развивающихся стран и стран с переходной экономикой, что приведет к их подлинной глобализации. Диалог также содействует борьбе с коррупцией и другими видами незаконной практики посредством обнародования информации и обмена ею, способствует обеспечению транспарентности процесса для всех заинтересованных сторон и стимулирует рыночные силы, поскольку он обеспечивает распространение информации на непосредственно затрагиваемых конверсией рынках. Диалог будет также содействовать улучшению координации взаимоусиливающих мер на всех уровнях государственного управления.

26. В странах, где ранее существовало централизованно планируемое хозяйство, наблюдается вполне естественное нежелание производить увольнения, особенно в районах значительной концентрации военных объектов и предприятий, где непосредственные возможности для альтернативного трудоустройства весьма ограничены. Для этих стран, а также в развивающихся странах разработаны системы социальной защиты потерявших работу лиц, а также программы профессиональной подготовки для приобретения новой специальности, пользующейся спросом в частном секторе на новых рынках. После конверсии предприятия или объекта его потребности в работниках разных специальностей зачастую радикально отличаются от тех, которые существовали изначально. Таким образом, конверсия требует радикального изменения отношения к работе со стороны работников и руководителей. В таких странах, как Российская Федерация, Китай, Беларусь, Украина, Польша, Камбоджа, Вьетнам, Аргентина и Египет, в последние несколько лет либо началось осуществление различных программ профессиональной подготовки, либо были созданы такие учреждения, как биржи труда и центры профессиональной подготовки, а также посреднические учреждения по поощрению развития деловой практики.

27. По мере того как политическая, экономическая и военная реорганизация мира приобретает все более четкие очертания, ресурсы, высвобождаемые в результате общего сокращения военных бюджетов - "мирный дивиденд", - в принципе, могут быть использованы для содействия финансированию инициатив в области устойчивого развития. Однако поскольку на эти ресурсы существует значительный конкурентный спрос, их направление на цели устойчивого развития нельзя считать чем-то само собой разумеющимся. Таким образом, для осуществления инициатив по конверсии военно-промышленного комплекса необходимо изыскивать ресурсы из разнообразных источников, как традиционных, так и нетрадиционных, примерами чего служат замена долговых обязательств, финансирование проектов, осуществляемых на основе системы "строительство - эксплуатация - передача" (СЭП), замещение государственных гражданских закупок и т.д. Одним из таких источников, зачастую игнорируемым, являются скрытые ресурсы, которые представляют собой отходы существующего военного производства, и их использование может снизить капитальные потребности для новых, конвертированных объектов и предприятий. В Сент-Луисе, Миссури, Соединенные Штаты, началось осуществление ряда проектов по выявлению скрытых ресурсов - оборудования, технологических и кадровых ресурсов, - которые будут использоваться для развития общин и организаций новых деловых предприятий.

28. Представляется целесообразным поощрять развитие товариществ с участием партнеров из государственного и частного секторов, либо чисто внутренних, либо с привлечением иностранных партнеров, как один из путей осуществления и ускорения конверсии. Особенно можно поощрять

развитие таких мелких и средних предприятий, располагающих значительными возможностями для коллективного найма, как предприятия сферы услуг, которые создаются на базе учреждений, занимающихся НИОКР в военной области, промышленных или военных объектов и в которых гораздо ниже капитальные расходы на одного работника, например, предприятия по предоставлению услуг в области здравоохранения, складских услуг, обеспечению обслуживания в морских портах и аэропортах, оказанию услуг в области технического обслуживания и ремонта, туризма, образования, профессиональной подготовки, консультационных и информационных услуг.

## **II. РАСШИРЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ДЛЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА**

### **A. Диалог между государственным и частным секторами**

29. Когда правительство является доминирующим учреждением в стране, только оно в состоянии прогнозировать и планировать политику и создание вспомогательных учреждений и инфраструктуры – в виде физических объектов и людских ресурсов – для процветания предпринимательства в условиях, способствующих инвестициям в частный сектор и его росту. В число вспомогательных учреждений могут входить специализированные агентства, занимающиеся такими вопросами, как финансы, научные исследования и разработки, приобретение технологий, развитие экспорта, изучение рынков и развитие людских ресурсов, которые до формирования рынков для их услуг могут нуждаться в государственной поддержке.

30. На предпринимательство оказывают воздействие многие аспекты политики. Особенное важное значение имеет политика в таких областях, как торговля и либерализация, deregулирование, приватизация, конкуренция, образование и подготовка кадров, трудовые ресурсы, инвестиции, налогообложение и окружающая среда. Принятие правительствами решений по этим вопросам в одностороннем порядке – не самый разумный способ. Использование опыта частного сектора позволяет повысить реализм, точность и эффективность принимаемых решений. Следует обеспечить проведение анализа последствий проектов политики и программ для предпринимательства, причем в этом анализе должны участвовать соответствующие представители частного сектора. Например, при проведении реформы нормативной базы необходимо обеспечить сотрудничество государственного и частного секторов, с тем чтобы достичь важнейших целей в социальной области и при этом, как говорится, не убив курицу, которая несет золотые яйца (пункты 51–64 ниже). ОЭСР отмечает устойчивую тенденцию к возобновлению и расширению консультаций с общественностью при разработке законодательства. Хорошо продуманная программа консультаций может содействовать принятию более качественных нормативных положений, выявлению более привлекательных альтернативных вариантов, уменьшению расходов для предпринимательства, обеспечению более неукоснительного соблюдения и ускорению принятия нового законодательства в ответ на меняющиеся условия (ОЭСР, 1995 год). С другой стороны, такая программа замедляет процесс управления и может подорвать авторитет решений (Брейбант, 1996 год).

31. В некоторых странах правительства тесно взаимодействуют с частным сектором и формируют чувство партнерства в интересах достижения национальных целей. Это в первую очередь относится к партнерству с деловыми кругами в интересах ускорения основывающегося на развитии экспорта экономического роста. Отношения партнерства развиваются на основе а) создания системы интерактивных структур – советов по вопросам предпринимательства, консультативных комитетов, специальных комитетов, консультативных комиссий и т.д. и б) изменения неконструктивного отношения гражданских служащих к предпринимательству (характеризующегося высокомерием, недоверием и завистью) и формирования прагматичного подхода к решению проблем в интересах достижения общих целей. На смену стереотипам и неправильному пониманию предпринимательства ("мы работаем в интересах населения – они работают в интересах получения прибыли") приходит

позитивное отношение, прозвучавшее, например, в выступлении премьер-министра Махатхира перед гражданскими служащими Малайзии: "Почему гражданские служащие не должны помогать частному сектору зарабатывать деньги? За счет кого фактически выплачиваются оклады гражданским служащим ..., если не за счет предпринимателей?"<sup>3</sup>. Наряду с этим, на смену стремлению предпринимательских кругов получать субсидии и налоговые льготы пришла ориентация на самообеспечение. Такие изменения были достигнуты в Малайзии в результате устойчивого проведения решительного политического курса, организации массового обучения и параллельной реализации программы административных реформ.

32. Конкретными задачами правительства Малайзии, Сингапура и других стран стало повышение информированности частного сектора и изучение его мнений по вопросам проводимой политики, правил, положений и процедур, которые влияют на результаты их экономической деятельности, а также предложений в отношении перемен, отвечающих общим интересам. Главное внимание уделяется областям лицензирования предприятий, налогообложения, процедур импорта и экспорта, физической инфраструктуры, т.е. всем тем областям, которые создают благоприятные условия для предпринимательства и которые на практике зачастую скорее сдерживают его, чем стимулируют.

33. В Малайзии взаимодействие государственного и частного секторов официально началось по крайней мере с создания в 1979 году Промышленного консультативного совета, однако реальную силу оно приобрело в 1983 году с принятием лозунга "Инкорпорированная Малайзия". Достигнутые с тех пор впечатляющие темпы роста страны в значительной степени связывают с проведением этой политики. К числу полученных выгод относятся: а) более широкое понимание государственных стратегий, политики и процедур, б) учет мнения частного сектора при определении стратегий, политики и процедур, что, в свою очередь, содействовало демократическому согласию, транспарентности решений и действий правительства и повышению рыночной эффективности (в результате снижения операционных расходов), и с) достижение надлежащей сбалансированности между стабильностью и гибкостью государственной политики.

34. Данный процесс, как и любые партнерские отношения, зависит от возможности выигрыша всех участников. И хотя часто большой упор делается на общие задачи и ценности, представители предпринимательских кругов и государственных органов на практике могут преследовать различные цели и задачи, особенно в законодательной области, и расходиться во мнении относительно путей их достижения и тем не менее приходить к взаимовыгодным договоренностям. В тех случаях, когда повестка заседаний консультативных групп или комитетов не представляет интереса для всех участников или когда от таких заседаний можно ожидать лишь ограниченных полезных изменений, число участвующих в них лиц сокращается. Большинство специальных форумов в Малайзии прекратило свое существование после проведения пары заседаний (Чан, 1996 год).

35. В Малайзии существуют весьма многочисленные механизмы взаимодействия. В большинстве министерств и управлений на федеральном уровне, уровне штатов и районов существуют консультативные группы. Структуры более низкого уровня напоминают федеральные структуры, которые формировались в первую очередь. Большинство их создается под административным контролем по инициативе правительства, хотя некоторые из них, например Промышленный консультативный совет, были учреждены на основе устава, а некоторые (в основном неофициальные) заседания созываются частным сектором. Определяющее значение имеет не порядок их организации и структура, а членский состав и круг рассматриваемых вопросов.

36. Что касается правительства, то совет самого высокого уровня - Совет по вопросам предпринимательства - возглавляется премьер-министром, обсуждение годового бюджета идет под руководством министра финансов, а ежегодное обсуждение с промышленными кругами организует министр торговли и промышленности. Частный сектор представлен ассоциациями работодателей для

всех основных этнических групп; привлекаются государственные предприятия, а иностранные инвесторы представлены транснациональными корпорациями. В работе некоторых важных форумов, например Совета по вопросам предпринимательства, участвуют также представители средств массовой информации и учебных заведений. До последнего времени представители трудящихся в их работе не участвовали. Это отражало характерное для более раннего периода отсутствие уверенности, как и в других странах Восточной Азии, в способности объединений трудящихся подходить к вопросам с общенациональной точки зрения. В настоящее время к партнерству привлекаются и организации трудящихся, так как их руководители поддерживают идею национального руководства и идеологию, а также по причине повышения важности их участия в условиях нехватки рабочей силы (Чан, 1996 год).

37. Одним из вопросов является вопрос о границах сотрудничества. В тех случаях, когда государство играет балансирующую роль, защищая интересы не только предпринимателей, но и других групп (например, потребителей – путем регулирования тарифов на коммунальные услуги), ему необходимо соблюдать в своих отношениях определенную дистанцию и избегать излишне тесного сотрудничества. Обратной стороной сотрудничества является опасность корыстного сговора гражданских служащих и большого бизнеса в ущерб широким слоям населения или таким группам, как мелкие и средние предприятия, которые оказываются вне рамок основного сотрудничества (см. пункты 40–50 ниже). Опасность коррупции, взаимных услуг и оказания влияния на характер принимаемых решений повышается в том случае, когда обе стороны представлены выходцами из одних и тех же социально-этнических групп, а также в тех случаях, когда помимо исключительно деловых контактов развивается и неофициальное общение, например проводятся социальные и спортивные встречи. Связи с "нужными" людьми могут использоваться для получения контрактов, лицензий, разрешений на импорт и т.д. Необходимо также помнить о том, что многие сотрудники директивных органов и многие руководители приватизированных государственных предприятий раньше работали в одних и тех же управлениях. В Малайзии признается наличие такой опасности, и поэтому в 1993 году были приняты общие распоряжения и два циркуляра, в которых излагаются приемлемые нормы поведения государственных должностных лиц.

38. Недостаточное внимание уделяется вопросу возможной коллизии между государственной поддержкой промышленности, в частности поддержкой экспортёров, и правилами Всемирной торговой организации. В Соглашении о субсидиях и компенсационных мерах (ССКМ) дано определение понятия "субсидия" и определен порядок их предоставления. Под субсидией понимается финансовый взнос государственного или общественного органа, который представляет собой льготу. Почти все товары и услуги, предоставляемые государством, помимо инфраструктуры общего назначения, относятся к категории субсидий по определению ССКМ. Это заметно отличается от общей практики всех правительств, которые субсидируют экспортёров посредством предоставления им налоговых льгот, государственного финансирования научных исследований и разработок, предоставления обусловленной официальной помощи, гарантий на экспортные кредиты, сбора коммерческой информации через дипломатические представительства в других странах и организации поездок с участием известных лиц в целях расширения торговли ("Экономист", 1 февраля 1997 года).

39. Ограничения на пути развития партнерских отношений связаны в основном с соответствующим отношением и организационными вопросами. В государственных органах может сложиться культура управления, характерными особенностями которой являются стремление избежать рисков, скрытность и подозрительное отношение (и даже антипатия) к частному сектору. Организация специальной подготовки для изменения отношения служащих к частному сектору может преодолеть сложившиеся представления и ликвидировать барьер между государственным и частным секторами, однако повсеместное изменение стереотипов – это

длительный процесс, особенно в бывших странах с централизованным плановым хозяйством, где предпринимательская деятельность лишь недавно перестала считаться преступлением. Продуктивное взаимодействие с частным сектором может быть использовано для повышения гибкости, транспарентности, беспристрастности, объективности и подотчетности как важнейших профессиональных качеств гражданских служащих.

**В. Поощрение предпринимательской деятельности и функционирования малых предприятий**

40. Для мелких предприятий, под которыми понимаются микро-, мелкие и средние предприятия (МП), характерен ряд уникальных особенностей, которые могут служить подспорьем в разъяснении их ключевой роли в обеспечении эффективной экономической деятельности данной страны. Хотя предпринимательство имеет большое значение для предприятий всех типов, оно является особенно важным для МП, которые, как правило, составляют в абсолютном выражении основную часть всех предприятий. Во многих странах на предприятиях этих категорий трудится более половины работников, занятых в промышленности, и они обеспечивают одну треть национального продукта и экспортных поступлений. Как правило, они применяют весьма новаторские методы, прекрасно используют дефицитные капитальные и трудовые ресурсы и предоставляют широкий ассортимент услуг и товаров крупным корпорациям. В странах, в которых экономические образования зачастую являются слишком крупными, чтобы быть экономически эффективными, необходимо создавать много новых мелких образований, поскольку они в значительной степени обеспечивают технический прогресс. Отсутствие мелких предприятий, особенно "недостающей середины" (мелкие и средние предприятия в современном секторе), затрудняет достижение экономического прогресса.

41. Вместе с тем МП сталкиваются с многочисленными проблемами. В целом, они не имеют достаточного доступа к капиталу, соответствующим технологиям и информации о национальных и международных рынках. В некоторых странах, особенно в бывших странах с централизованным плановым хозяйством, государственная политика и отношение к предпринимательской деятельности не благоприятствуют деятельности МП и даже создают препятствия для их функционирования.

42. Задача стимулирования развития мелкого предпринимательства обусловливает главным образом осуществление двух основных стратегий: их можно в общих чертах охарактеризовать как косвенный подход "сверху вниз" и прямой подход "снизу вверх". Подход "сверху вниз" направлен на создание благоприятных или "стимулирующих" условий, которые обеспечивают надлежащие стимулы для мелких фирм, наряду с достаточной позитивной поддержкой и защитой (например, от несправедливой практики более крупных конкурентов), с тем чтобы позволить таким фирмам наиболее эффективным образом использовать свой потенциал<sup>4</sup>. Подход "сверху вниз" преследует цель улучшения предпринимательского климата посредством изменения оказания влияния на такие макроэкономические переменные, как цены, государственные установления и политика, разработки нормативных актов и обеспечение их соблюдения, а также развитие физической инфраструктуры. Вторая стратегия (подход "снизу вверх") имеет своей целью оказание прямой поддержки мелким предприятиям путем мобилизации местных ресурсов, создания или укрепления местных учреждений и вспомогательных систем при активном участии бенифициаров. Центральные и местные органы управления, децентрализованные государственные органы, финансовые учреждения, предпринимательские и отраслевые ассоциации, торговые палаты, университеты, международные организации и учреждения-доноры самостоятельно и на совместной основе предпринимают усилия, направленные как на создание благоприятных условий для деятельности мелких предприятий, так и на оказание им прямой поддержки.

43. В прошлом политика в отношении мелких предприятий в большинстве случаев была сознательно направлена на содействие обеспечению своевременного доступа к факторам производства и рынкам при участии государственных банков развития, технической помощи со стороны государственного сектора и т.д. Вместо того чтобы дополнять деятельность частных образований и сотрудничать с ними, например в финансовой области и в рамках оказания технической помощи, правительства брали на себя их функции в тех областях, где деятельность последних считалась неэффективной. В настоящее время задача заключается отчасти в изыскании путей, которые позволили бы повысить эффективность функционирования частных рынков, а не заменять их. Одна из точек зрения, которая в настоящее время получает широкое признание, заключается в том, что правительства должны сосредоточить свое внимание на создании благоприятных условий, включая формирование политики на макроэкономическом уровне, разработку законодательных актов и обеспечение их соблюдения, а также стимулирующее поощрение и регулирование, и что прямую поддержку этому сектору должны оказывать частные лица, фирмы и неправительственные организации.

44. Существует ряд ситуаций, в которых партнерство между учреждениями государственного и частного секторов является наиболее эффективным и действенным механизмом благодаря наличию взаимодополняющих целей (которые в конечном итоге ориентированы на обеспечение справедливого и устойчивого экономического развития в стране) и взаимодополняемости возможностей и функций. В рамках партнерских отношений правительства и частные образования берут на себя совместную ответственность за поощрение деятельности мелких предприятий и считают это своей общей задачей. Благодаря этим новаторским процедурам преимущества частного сектора – динамизм, доступ к финансам, знание технологий, эффективность управления, дух предпринимательства – сочетаются с социальной ответственностью, сетью контактов, заботой об обеспечении охраны окружающей среды, знанием местных условий и стремлением государственного сектора к созданию рабочих мест. Например:

- a) правительство передает частным образованиям функции, которые необходимо выполнять для поощрения деятельности МП, такие, как организация систем поддержки/ регулирования, и при этом стремится по возможности обеспечить совместное финансирование таких инициатив;
- b) правительство устанавливает для МП оговоренную долю государственных закупок;
- c) устанавливаются партнерские связи между государственным и частным секторами в целях создания таких учреждений, как центры по поддержке предпринимательской деятельности, учебные заведения по подготовке бизнесменов, промышленные парки или центры распространения технической и коммерческой информации среди мелких предприятий. Финансирование деятельности таких учреждений и/или управление ею, как правило (и это является оптимальным вариантом), осуществляется образованиями как государственного, так и частного секторов, такими, как университеты, государственные корпорации развития, банки развития, отраслевые и предпринимательские ассоциации, венчурные инвестиционные компании и т.д;
- d) обеспечивается более широкое сотрудничество между местными органами власти (при менее активном участии национальных правительств) и местными НПО, отраслевыми и предпринимательскими ассоциациями и университетами. Например, высокая эффективность итальянских мелких предприятий (например, на международных рынках) обусловлена эффективным взаимодействием между муниципальными органами управления (обладающими большим и конкретным опытом участия в функционировании местной экономики) и мелкими предприятиями;
- e) создаются организационные механизмы для проведения диалога между правительством и объединенными общими интересами группами, представляющими мелкие предприятия, а именно

промышленными и предпринимательскими ассоциациями, торговыми палатами, кооперативами (как об этом говорится в пунктах 29–39 выше). Разработка эффективных средств проведения консультаций с частным сектором является существенно необходимой даже при принятии решений, которые должны касаться только государственного сектора. Важность привлечения к этому предпринимательских ассоциаций обусловлена наличием у них достоверной информации о потребностях их филиалов и мобилизацией коллективных усилий в других областях.

45. К некоторым областям политики, имеющим отношение к успешной деятельности МП, в которых сотрудничество между государственным и частным секторами является, по-видимому, наиболее уместным механизмом обеспечения поддержки, относятся предпринимательство, помощь в вопросах управления, доступ к финансированию и технологиям. Общепризнано, что технологии обеспечивают рост объема производства и ощутимое повышение эффективности и производительности. По этой причине доступ к соответствующим технологиям наряду с осуществлением эффективной программы технической и управленческой помощи имеет жизненно важное значение для развития мелких предприятий. Однако как и в случае с финансовыми ресурсами, разработка таких программ сопряжена с определенными трудностями. Когда они осуществляются в государственном секторе, то их успех во многом зависит зачастую от решения проблем, связанных с плохой укомплектацией кадрами и отсутствием стимулов. Когда такие программы осуществляются в частном секторе, они, как правило, сопряжены со слишком большими затратами и поэтому не представляют большого интереса для мелких предприятий. Отсутствие у МП возможностей для получения надлежащих технологических и управленческих ресурсов самостоятельно и недостаточно активные усилия, предпринимаемые правительствами, свидетельствуют о необходимости налаживания партнерских связей на основе сотрудничества.

46. В рамках программы ЭМПРЕТЕК Организации Объединенных Наций, которая в настоящее время успешно осуществляется в 10 странах Латинской Америки и Африки, обеспечивается стимулирование предпринимательской деятельности на двух уровнях – на уровне национальной политики путем создания правовых и институциональных инфраструктур, способствующих развитию МП, и на уровне укрепления потенциала как национальных учреждений, так и отдельных предпринимателей. Благодаря тесному сотрудничеству с правительствами, предпринимательскими организациями и собственно МП программа ЭМПРЕТЕК оказывает влияние на национальную политику в областях налогообложения, страхования и трудового законодательства и способствует созданию центров по поддержке предпринимательства, предпринимательских ассоциаций, кооперативов и международных сетей. Как правило, центры ЭМПРЕТЕК по поддержке предпринимательства, созданные в каждой стране, представляют собой активно действующие объединения государственных учреждений, частных предпринимательских ассоциаций, национальных и зарубежных компаний, а также многосторонних организаций, во главе которых стоят национальные исполнительные комитеты в составе государственных должностных лиц высокого уровня, представителей предпринимателей и видных лидеров деловых кругов, представляющих действующие в данной стране местные и многонациональные компании. Было установлено, что они являются существенно необходимыми для создания институциональной базы программы и ее перевода на самофинансирование по завершении первоначального этапа финансирования со стороны доноров.

47. Для создания оптимальных условий необходимо, чтобы директивные органы и общество признавали и ценили деятельность предпринимателей и МП. Во многих странах с переходной экономикой МП лишь недавно перестали быть структурами теневой экономики и стали действовать на законных основаниях. Для осуществления новых предпринимательских инициатив, в частности, необходимо, чтобы правительства и общество приняли меры по укреплению доверия. Одна из первых коррективных мер, которые должны быть приняты правительствами и обществом, заключается в устранении сдерживающих факторов культурного порядка и примирении с мыслью,

что стремление к получению прибыли является нормальным явлением и что предпринимательская деятельность и свободное предпринимательство могут в наибольшей степени отвечать интересам подавляющего большинства населения. Для установления эффективных партнерских связей между государственным и частным секторами в странах с переходной экономикой самым необходимым является создание условий, благоприятствующих развитию предпринимательства, включая создание организационной, правовой и культурной инфраструктур. Это обеспечит формирование такой политической и экономической системы, в которой деловой риск будет оправданным, а прибыль – гарантированной и в рамках которой могут быть обеспечены выполнение контрактов и поддержание общественного порядка. Механизмы сотрудничества между государственным и частным секторами в деле формирования культуры предпринимательства включают обеспечение образования и подготовки по вопросам предпринимательства в государственных школах и учреждениях по проблемам управления, в которых обучение организуется учреждениями частного сектора. К числу других механизмов относятся проведение совместных рекламно-пропагандистских кампаний, создание государственной системы поощрения и признание заслуг успешно действующих предпринимателей.

48. Согласно имеющимся данным, главной проблемой для мелких предпринимателей является нехватка финансовых средств. Одна из причин ограниченного доступа МП к капиталу, имеющемуся в формальном финансовом секторе, заключается в более высоком уровне административных издержек и в том, что финансовые учреждения считают, что кредитование МП сопряжено с более значительным риском неплатежа. Такие различия в уровне издержек в достаточной степени разъясняют причины, по которым непропорционально большая доля кредитов предоставляется крупным предприятиям. Такое предвзятое отношение подкрепляется отсутствием залогового обеспечения и гарантii и неопределенностью правового статуса. Коммерческие финансовые учреждения не могут свободно предоставлять значительные кредиты в виде небольших ссуд фирмам, не имеющим солидной репутации, гарантii и дополнительного обеспечения. Вместе с тем еще одной важной причиной является то, что некоторые частные и государственные банки поддерживают особые отношения со своими крупными клиентами; они могут, например, являться частью одного конгломерата. Соответственно, в этих случаях, фаворитизм по отношению к "ассоциированным" компаниям является естественным и неизбежным явлением, однако в то же самое время его существование требует принятия коррективных мер для предоставления потенциальным заемщикам равных возможностей. Именно такую цель преследует сотрудничество между государственным и частным секторами и другие новаторские и альтернативные проекты по оказанию финансовой помощи. Сотрудничество между государственным и частным секторами, направленное на оказание финансовой поддержки мелким предприятиям, обеспечивает стимулы для поощрения существующих финансовых учреждений к тому, чтобы они в большей степени учитывали и удовлетворяли финансовые потребности МП.

49. Когда речь заходит о новаторских финансовых программах, то при этом обычно упоминаются новые организационные механизмы, такие, как банк "Грамин" и его партнеры в других странах, револьверные ссудо-сберегательные ассоциации, микрокредитование и венчурный капитал. Главная цель разработки этих программ заключается в создании благоприятных условий для получения предпринимателями МП финансовых ресурсов на разумных условиях. В этой области взаимодействие между государственным и частным секторами является особо перспективным, как свидетельствует деятельность боливийского "Банко солидарио" ("БанкоСоль"). Основанный в 1992 году в качестве микробанка он в настоящее время является полномасштабным банком, предлагающим широкий круг накопительных программ приделении особого внимания малым предприятиям. Этот банк, у которого имеется более 70 000 клиентов и объем активов которого составляет 40 млн. долл. США, в настоящее время обслуживает одну треть клиентов национальных банков.

50. Первоначальная государственная субсидия позволяет создать микробанк для предоставления небольших ссуд (под залог или без обеспечения) инициативным и потенциальным предпринимателям. После предоставления первоначальных финансовых ресурсов микробанк может завоевать доверие в качестве устойчивого и ориентированного на получение прибыли финансового учреждения и может привлекать вклады и получать ссуды от коммерческих банков. Как представляется, предоставление определенных государственных субсидий финансовому учреждению на этапе становления является необходимым условием достижения им уровня самообеспеченности в своей коммерческой деятельности. В результате этого формируется благоприятная зависимость, когда государственные средства стимулируют процесс предоставления средств частным сектором. Опыт деятельности "БанкоСоль" в Боливии показывает, какую потенциальную роль могут играть правительство и частный сектор в деле создания специализированных финансовых учреждений для мелких предприятий. В то же время этот опыт подтвердил широко распространенное мнение о том, что чрезмерное субсидирование МП может оказаться в долгосрочной перспективе неэффективным и что для оказания конкретного воздействия на национальную экономику финансовым учреждениям, предоставляющим кредиты и другие финансовые услуги мелким предприятиям, следует прежде всего покрывать свои издержки и самим стремиться к получению прибыли.

### **III. ПООЩРЕНИЕ КОНКУРЕНЦИИ И ДРУГИХ ФОРМ СОЦИАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

51. По мере расширения масштабов приватизации и передачи на подряд все большее значение приобретает контролирующая роль правительства в обеспечении того, чтобы растущий частный сектор в погоне за своими собственными интересами должным образом учитывал и потребности всего общества в целом. Рыночная экономика нуждается в четких и стабильных законах и нормативных положениях, которые предусматривали не большую степень вмешательства в функционирование частного сектора, чем это необходимо. Реформа существующих рамок включает в себя deregулирование для обеспечения свободы деятельности и создания условий для формирования потенциала саморегулирования рынков и гражданского общества.

52. Осуществляемое правительством регулирование в форме вмешательства в свободное функционирование предприятий и рынков традиционно обосновывается различными хорошо известными недостатками рыночной системы. Все более широко признается, что недостатки рынка не являются должным обоснованием, поскольку вмешательство связано с административными издержками. Кроме того, такое вмешательство может иметь неверную направленность и приводить к подавлению возникающей конкуренции. На деле очень сложно создать режим регулирования, который одновременно обеспечивал бы высококвалифицированное управление и был бы независим от влияния обладающих большими возможностями предприятий (которые могут пользоваться поддержкой влиятельных министров) и при этом неискажался бы в угоду краткосрочным политическим интересам.

53. В 70-е и 80-е годы вопросу регулирования уделялось повышенное внимание по причине недовольства широких слоев населения ценой и качеством продукции и экономической эффективностью деятельности регулируемых фирм. В 90-е годы в результате сильных тенденций к либерализации и демонополизации потребность в административном регулировании в рамках некоторых рынков исчезла, поскольку конкуренты (или потенциальные конкуренты "спорных" рынков) значительно эффективнее правительства обеспечивают сдерживание необоснованного роста цен и повышение качества и разнообразия. На рынках конкурирующих продавцов условия диктует покупатель. Конкуренция возникает и на некоторых из рынков, традиционно считавшихся "естественной" монополией, таких, как рынок электросвязи, даже в области базовых линейных сетей, что является результатом разработки новых технологий, как, например, беспроводная

телефонная связь и волоконно-оптические кабели. В рамках других естественных монополий конкурентную борьбу можно обеспечить путем периодического проведения торгов для продажи каждой франшизы лицу, предлагающему самую высокую цену, или – когда ставится задача обеспечения интересов потребителя – участнику торгов, предлагающему самую низкую цену поставки.

54. В то же время на рынках, где доминирующее положение занимают монополистические или олигополистические поставщики, необходимость административного регулирования сохраняется. В силу приватизации регулированиедвигает вперед программу политической реформы. К сожалению, регулирование является непопулярным в период проведения приватизации путем изъятия государственных капиталовложений. Когда то или иное правительство пытается привлечь частный сектор к торгам за государственные предприятия, оно, как правило, на определенное время откладывает принятие любых мер, таких, как регулирование, которые могут снизить заинтересованность частного сектора. Торги за государственные предприятия, которые обычно имеют монопольное положение, унаследованное от периода импортозащищающего производства и стремления достичь эффект масштаба, привлекут большее число участников и позволят получить более высокую цену, если новым владельцам будет разрешено сохранить их монопольное положение. Часто правительства в большей степени руководствуются краткосрочными соображениями бюджетной выгоды, чем доводами эффективности, и поэтому откладывают решение этого вопроса, обещая себе вернуться к нему позже, когда все будет благополучно продано. Однако к тому времени предприятия, конечно же, уже приобретают возможности оказывать воздействие на правительство в интересах сохранения защиты и привилегий, за которые они заплатили, приобретая предприятия. Когда акциями предприятия владеет много людей, с политической точкой зрения сложно заставить большое число избирателей согласиться с тем, что величина полученных ими дивидендов будет меньше ожидавшейся.

55. С другой стороны, существуют два серьезных аргумента в пользу регулирования:

а) инвесторы предпочтут гарантированность нормативных положений в области ценообразования, которые являются фиксированными и не подвержены произвольному политическому вмешательству; и б) для правительств распределительный аспект деятельности монополий имеет большее значение, чем их экономическая эффективность. Более высокие цены, которые вынуждены платить избиратели с низким уровнем дохода, могут нанести больший политический ущерб, чем менее наглядные последствия низкой эффективности. Поскольку цель приватизации состоит (в частности) в повышении эффективности и поскольку важно поддерживать цены на основные товары на минимальном уровне, часто высказывается рекомендация поощрять конкуренцию, а до тех пор, пока она не будет обеспечена, ее действие должно воспроизводиться при помощи системы регулирования (Джоунс, 1993 год). Общее правило состоит в следующем: конкуренция – когда это возможно, регулирование – когда это необходимо.

56. Рассматриваемые в настоящее время вопросы посвящены выбору между режимом "издержки-плюс" (типичным примером которого могут послужить многие коммунальные службы Соединенных Штатов Америки) и установлением верхнего предельного уровня цен (типичный пример – формула RPI-X, разработанная в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии); между единым регулирующим органом, какой-либо комиссией по регулированию, и секторальными регулирующими учреждениями; целесообразности разукрупнения национальной монополии путем ее разделения на региональные монополии; ставок, по которым должно производиться лицензирование конкурентов, с учетом необходимости финансирования новым предприятием крупного расширения масштабов деятельности по возможности за счет прибыли от собственной деятельности; и т.д.

57. Выбор между формулой ценообразования "издержки-плюс" и установлением предельного уровня цен обычно представляется как-будто издержки представляют собой фактические исторические издержки (в этом случае руководители не заинтересованы в сокращении издержек), в то время как фиксированная цена побуждает руководителей сокращать издержки (поскольку это увеличивает прибыль). На деле разница не столь очевидна. Если под издержками понимаются будущие сметные или запланированные издержки (как у коммунальных служб Соединенных Штатов Америки) и если предельный уровень цен в последующие периоды может корректироваться на основе размера прошлой прибыли (как в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии), то никакой разницы между стимулирующим эффектом двух вышеупомянутых баз не существует. Стимулы к снижению уровня издержек возникают лишь в силу продолжительности периода времени, в течение которого руководители могут осуществлять свою деятельность до следующего обзора (чем продолжительнее такой период, тем сильнее стимул к сокращению издержек).

58. Одним из вопросов, активно рассматривающихся в настоящее время во многих развивающихся странах и странах с переходной экономикой, является вопрос об институциональной форме регулирования монопольной деятельности. В Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии и Аргентине для каждой отрасли промышленности было создано соответствующее регулирующее учреждение, однако в настоящее время существует тенденция к созданию межсекторальных учреждений, как, например, на Ямайке и в Малайзии, которые могут использовать специалистов из различных секторов, таких, как финансовые эксперты, экономисты и юристы. Это также позволяет обеспечивать стандартизацию систем регулирования, методов определения стоимости и т.д. и уменьшать несоответствия и неравенство между секторами, а также сокращать операционные расходы и задержки, связанные с созданием большого числа учреждений. Чаще всего вместо единых регулирующих органов используются комиссии по регулированию, что позволяет уменьшить бремя индивидуальной ответственности и ограничить возможности для взяточничества. Во многих странах проблема коррупции стоит очень остро, и регулирующие режимы необходимо разрабатывать таким образом, чтобы свести к минимуму субъективный элемент при принятии регулирующих мер, например, путем более широкого использования потенциальной конкуренции, придания регулирующим положениям очень простого и автоматического характера и обеспечения транспарентности (по причинам, о которых будет говориться ниже) решений регулирующего характера и судебной ответственности за них. Обеспечению "чистого" регулирования могут способствовать автономные учреждения по борьбе с коррупцией наподобие тех, которые созданы в Ботсване, Шри-Ланке и Сингапуре.

## **VI. РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНОГО СООБЩЕСТВА**

59. В странах "третьего" мира правительство является доминирующим институтом общества. Задачи приватизации и расширения возможностей предприятий относятся к числу проблем правительства. Эти новые задачи являются более сложными и комплексными, чем те, с которыми правительствам приходилось сталкиваться ранее. Необходимо создать новые организационные структуры, выработать новые навыки для выполнения новых функций, а также изменить сложившуюся культуру избежания риска и скрытности. Правительства должны иметь возможность производить анализ рыночных условий; определять рамки проводимой политики; разрабатывать контракты, проводить переговоры с целью их заключения и обеспечивать соблюдение согласованных положений; регулировать деятельность монополий; координировать, финансировать и поддерживать производителей; создавать возможности для достижения общинами самообеспеченностии; и предоставлять потребителям информацию об имеющемся у них выборе и средствах защиты.

60. Эту задачу предстоит решить правительствам. Что касается международного сообщества, то ему следует поддерживать деятельность правительств по осуществлению этих изменений. В ходе Всемирного экономического форума, состоявшегося в Давосе, Швейцария, в феврале прошлого года, Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций сказал: "Существует новое всеобщее понимание того, что рыночные силы имеют исключительно важное значение для устойчивого развития. Во-вторых, меняется роль государства в большей части развивающегося мира – от стремления к обеспечению доминирующего положения в экономической жизни, к стремлению создавать условия для устойчивого развития". Он призвал к установлению новых отношений партнерства между правительствами, частным сектором и международным сообществом.

61. Значительное расширение мировой торговли, появление новых мощных торговых блоков и низкий уровень прямых иностранных инвестиций, направляемых в наименее развитые страны (лишь 1 процент от общего объема инвестиций приходится на 48 наименее развитых стран), ведут к маргинализации беднейших стран мира. И наоборот, помочь, оказываемая Организацией Объединенных Наций, в основном предназначена для стран с низким уровнем дохода, в которых она должна целенаправленно использоваться для создания условий для развития частного сектора.

62. Это соответствует стратегическим решениям Организации Объединенных Наций. Генеральная Ассамблея указала, что деятельность Организации Объединенных Наций, в частности, должна быть направлена на поощрение вовлечения частного сектора в процесс развития путем установления партнерских отношений между государственным и частным секторами и в рамках других форм взаимодействия. В частности, было рекомендовано, чтобы секторальные и межсекторальные учреждения Организации Объединенных Наций по просьбе правительств производили независимые оценки и обследования их стратегий и программ в области приватизации; чтобы Организация Объединенных Наций расширяла свою помощь государствам-членам, занимающимся конверсией военного производства; осуществляла руководство деятельностью по обмену информацией; разрабатывала модели конверсии предприятий; и оказывала техническую помощь (резолюция 50/225 Генеральной Ассамблеи от 19 апреля 1996 года). В резолюции 50/106 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1995 года по вопросу о предпринимательстве и развитии учреждениям Организации Объединенных Наций было предложено содействовать процессу активной поддержки предпринимательства, приватизации, демонополизации и упрощения административных процедур, а также поощрять участие частного сектора в эффективном строительстве, эксплуатации и поддержании инфраструктуры. В отношении предпринимательства в резолюции 50/106 особое значение былоделено содействию развитию мелких и средних предприятий. В этом контексте Экономический и Социальный Совет принял резолюцию 1996/51 о мерах, которые должны быть приняты для борьбы с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях.

63. Участники двенадцатого совещания Группы экспертов по вопросам государственного управления и финансов (см. A/50/525-E/1995/122) рекомендовали, чтобы Программа Организации Объединенных Наций помогала правительствам в определении роли и объема деятельности государственного, смешанного и частного секторов и предлагала различные варианты форм взаимодействия в соответствии с практическими реалиями, существующими в каждой стране, особенно на местном и муниципальном уровнях, путем предоставления конкретной технической помощи, распространения опыта и обмена опытом стран и проведения исследований об условиях его успешного повторения. Организация Объединенных Наций может согласовывать деятельность правительств и международных организаций, направленную на удовлетворение социальных нужд на основе взаимодействия государственного и частного секторов, и способствовать воспитанию восприимчивости к нуждам и стимулированию потока ресурсов. Особое внимание следует уделять развитию новых услуг, например, в области досуга, здравоохранения и охраны окружающей среды, а также сбору достоверной информации об издержках.

64. В области инфраструктуры Группа Всемирного банка (Всемирный банк, МФК и МИГА) проводит активную деятельность не столько как поставщик капитальных ресурсов, как это было в 80-е годы, сколько как катализатор притока частного капитала, а также как орган, поощряющий правительства принимать благоприятные для предпринимательской деятельности стратегии и системы и развивать местные рынки капитала, которые позволяют уменьшить зависимость от иностранного капитала путем мобилизации внутренних сбережений и репатриации "беглого" капитала.

Всемирный банк помогает странам получить доступ к финансовым средствам под осуществление конкретных категорий проектов, предоставляя гарантии в связи с выдачей синдицированных кредитов и выпуском облигаций. По мере проведения реформы в области политики и организационного строительства необходимость в такой поддержке уменьшается, и ее начинают оказывать коммерческие учреждения (Феррейра и Катами, стр. 27).

#### Примечания

<sup>1</sup> В период с апреля 1996 года по январь 1997 года внутренние подрядчики получили 148 контрактов на общую сумму 533 млн. фунтов стерлингов, в то время как частным фирмам было предоставлено 142 контракта на общую сумму 270 млн. фунтов стерлингов. Public Enterprise February 1997, Emap Business Communications: London. В целях предотвращения занижения цен внутренними подрядчиками к местным властям, которые теряют деньги на таких контрактах, применяются санкции.

<sup>2</sup> Sandra Cointreau-Levine, Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Services in Developing Countries, Vol. 1, The Formal Sector, Washington, D.C.: World Bank 1994, pp. 22 & 26.

<sup>3</sup> New Straits Times, 30 July 1996.

<sup>4</sup> Berry, 1995, p.1.

### Библиография

Bacon, Robert (1995), Appropriate Restructuring Strategies for the Power Generation Sector: the Case of Small Systems, IEN Occasional Paper No. 3, Washington, D.C.: World Bank.

Bennett, Anthony (1997) (ed.), How Does Privatization Work? London: Routledge (forthcoming).

Berry, Albert (1995), Creating an Enabling Policy Environment for Promotion of Small Enterprises: Traditional and Innovative Approaches. Документ, подготовленный для Комитета экспертов по вопросу о возможностях и участии, Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк.

Braibant, Guy (1996), Public administration and development, in International Review of Administrative Sciences, vol. 62, pp. 163-176.

Chang, Yii Tan, Leong Choon Heng and Lee Hock Guan (1997), State/Private Sector Relationships in a Changing Context: Malaysia. Документ, подготовленный для исследования Организации Объединенных Наций по вопросу о реформе государственного сектора в Азии и Тихом океане.

EBRD (1994), Economic Transition in Eastern Europe and the Former Soviet Union: Transition Report, October.

Ferreira, David and Kamran Khatami (1996), Financing Private Infrastructure in Developing Countries, World Bank Discussion Paper No. 343, Washington: World Bank.

Galal, Ahmed, Leroy Jones, Pankaj Tandon and Indo Vogelsang (1994), Welfare Consequences of Selling Public Enterprises: an Empirical Analysis. A World Bank publication. Oxford: O.U.P.

Jones, Leroy P. (1993) Appropriate Regulatory Technology: the Interplay of Economic and Institutional Conditions, in Proceeding of the World Bank: Annual Conference of Development Economics.

Kelegama, Saman (1997), Privatization in Sri Lanka: an Overview, in Anthony Bennett (ed.), How Does Privatization Work? London: Routledge (forthcoming).

Kerf, Michel and Warrick Smith (1996) Privatizing Africa's Infrastructure: Promise and Challenge, World Bank technical Paper No. 337, Washington: World Bank.

Metcalf, Gilbert E. and Lorand Ambrus-Lakatos (1991), The Optimal Rate of Privatization in a Dynamic Economy, in Pierre Pestiau (ed.) Public Finance in a World of Transition, Proceedings of the 47th Congress of the International Institute of Public Finance, St. Petersburg, Supplement to Public Finances, vol. 47 (1992), pp. 172-183.

Milanovic, Branko (1989), Liberalization and Entrepreneurship: Dynamics of Reform in Socialism and Capitalism, Armonk, N.Y.: M.E. Sharp. Inc.

ОЭСР (1995), Public Management Forum, vol. 1, No. 1, p. 7.

Prager, Jonas (1992), Contracting Out: Theory and Policy, in New York University Journal of International Law and Politics, vol. 25, No. 1.

President's Commission on Privatization (Linowes Commission) (1988), Privatization: Toward More Effective Government, Report of the President's Commission on Privatization.

Savas, E.S. (1987), Privatization: the Key to Better Government, Chatham, New Jersey: Chatham House.

Stevens, Barbara J. (1984), Comparing Public-and Private-Sector Efficiency: an Analysis of Eight Activities, in National Productivity Review, No. 395.

Vickers, John and George Yarrow (1988), Privatization: and Economic Analysis Cambridge Mass: MIT Press.

Всемирный банк (1995 год), Bureaucrats in Business - the Economics and Politics of Government Ownership, Washington: World Bank.

Всемирный банк (1996 год), From Plan to Market, World Development Report 1996. New York: Oxford University Press.

-----